

EL

EL

EL



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 12.10.2010
COM(2010) 581 τελικό

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**δυνάμει του άρθρου 14 παράγραφος 2 της οδηγίας 2004/35/ΕΚ σχετικά με την
περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση
περιβαλλοντικής ζημίας**

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**δυνάμει του άρθρου 14 παράγραφος 2 της οδηγίας 2004/35/ΕΚ σχετικά με την
περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση
περιβαλλοντικής ζημίας**

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα έκθεση στηρίζεται στο **άρθρο 14 παράγραφος 2 της οδηγίας 2004/35/ΕΚ** σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας¹ (εφεξής «ΟΠΕ» ή «η οδηγία»). Η έκθεση εξετάζει την **αποτελεσματικότητα της οδηγίας ως προς την πραγματική αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών** και τη **διαθεσιμότητα άλλων μορφών χρηματοοικονομικής ασφάλειας με εύλογο κόστος και υπό εύλογους όρους** για τις δραστηριότητες που καλύπτονται από το παράρτημα ΙΙΙ της οδηγίας.

Καινοτόμα στοιχεία της οδηγίας περιβαλλοντικής ευθύνης

Κύριος στόχος της ΟΠΕ είναι η πρόληψη και η αποκατάσταση **«περιβαλλοντικής ζημίας»**. Αυτή ορίζεται ως ζημία που προκαλείται σε **προστατευόμενα είδη και σε φυσικούς οικοτόπους (φύση)**, ζημία στο **ύδωρ** και ζημία στο **έδαφος**. Το υπεύθυνο μέρος είναι κατ'αρχήν ο **«φορέας εκμετάλλευσης»** ο οποίος ασκεί επαγγελματικές δραστηριότητες. Οι φορείς εκμετάλλευσης που ασκούν ορισμένες επικίνδυνες δραστηριότητες, όπως απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙΙ της ΟΠΕ, είναι απολύτως υπεύθυνοι (χωρίς να απαιτείται υπαιτιότητα) για περιβαλλοντική ζημία. Οι φορείς εκμετάλλευσης που ασκούν άλλες επαγγελματικές δραστηριότητες φέρουν την ευθύνη για τις ζημίες που προκαλούν στη φύση εφόσον συντρέχει το στοιχείο της υπαιτιότητας. Οι φορείς εκμετάλλευσης μπορούν να ωφεληθούν άμεσα από ορισμένες εξαιρέσεις και αμυντικά επιχειρήματα (για παράδειγμα ανωτέρα βία, ένοπλη σύγκρουση, παρέμβαση τρίτου μέρους) και αμυντικά επιχειρήματα που εισάγονται με μεταφορά (για παράδειγμα εξαίρεση λόγω άδειας και εξαίρεση λόγω εξέλιξης της τεχνολογίας).

Οι φορείς εκμετάλλευσης οφείλουν να λαμβάνουν **προληπτικά μέτρα** εάν υπάρχει επικείμενη απειλή περιβαλλοντικής ζημίας. Είναι ομοίως υποχρεωμένοι **να αποκαθιστούν την περιβαλλοντική ζημία** μόλις αυτή έχει προκληθεί και να επωμίζονται το κόστος (**«ο ρυπαίνων πληρώνει»**). Σε συγκεκριμένες υποθέσεις όταν οι φορείς εκμετάλλευσης δεν εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις αυτές, ή δεν είναι δυνατό να προσδιοριστεί η ταυτότητά τους, ή επικαλούνται εξαιρέσεις, η αρμόδια αρχή μπορεί να παρεμβαίνει και να λαμβάνει τα αναγκαία προληπτικά μέτρα/μέτρα αποκατάστασης.

¹ ΕΕ L 143 της 30.4.2004, σ. 56.

Η έκθεση αναλαμβάνει τούτο, κατ'αρχάς, εξετάζοντας τη **μεταφορά και την εφαρμογή της οδηγίας** για να ελέγξει πώς έχει εφαρμοστεί στην πράξη^{2,3}. Η Επιτροπή συνεργάστηκε με την ομάδα κυβερνητικών εμπειρογνομόνων για την ΟΠΕ για θέματα που αφορούν τη μεταφορά και την εφαρμογή της σε εθνικό επίπεδο. Ζητήθηκε επίσης η γνώμη επιχειρηματιών και παρόχων χρηματοοικονομικής ασφάλειας, δηλαδή ασφαλιστικών φορέων, μεσιτών, τραπεζών και χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, καθώς και ΜΚΟ.

Δεύτερον, η έκθεση εξετάζει το ζήτημα της **χρηματοοικονομικής ασφάλειας**. Προς τούτο, αναλύθηκε η αντίδραση του χρηματοπιστωτικού τομέα και εξετάστηκαν εναλλακτικές επιλογές χρηματοοικονομικής ασφάλειας, με βάση τις πληροφορίες που παρείχε ο κλάδος ασφάλισης και αντασφάλισης σχετικά με τα διαθέσιμα προϊόντα ασφάλισης και κάλυψης που απορρέουν από την ΟΠΕ στην αγορά της ΕΕ. Ελήφθησαν επίσης υπόψη οι εκθέσεις σχετικά με την ΟΠΕ που υπέβαλε η συνομοσπονδία ευρωπαίων ασφαλιστών (CEA)⁴, καθώς και οι πληροφορίες για την αντίδραση των φορέων εκμετάλλευσης και του κλάδου στην οδηγία⁵. Οι τρεις πτυχές που καλύφθηκαν ειδικότερα είναι: η χρήση σταδιακής προσέγγισης που επιτρέπει στα κράτη μέλη να εισαγάγουν προοδευτικά υποχρεωτική χρηματοοικονομική ασφάλεια, με αρχή από τις πιο επισφαλείς δραστηριότητες και φορείς εκμετάλλευσης και με τη ζημία που προκαλείται στο έδαφος και στο ύδωρ, καθορισμός ανωτάτων ορίων για χρηματοοικονομικές εγγυήσεις, εξαίρεση δραστηριοτήτων χαμηλού κινδύνου.

2. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ ΣΤΗΝ ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΖΗΜΙΑΣ

Για να ελεγχθεί η αποτελεσματικότητα της ΟΠΕ ως προς την περιβαλλοντική ζημία, εξετάστηκαν η μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο και η εφαρμογή της.

2.1 Διαδικασία μεταφοράς

Η οδηγία ετέθη σε ισχύ στις 30 Απριλίου 2004. Μόνον τέσσερα κράτη μέλη⁶ τήρησαν την προθεσμία μεταφοράς που ήταν η 30ή Απριλίου 2007. Η **μεταφορά της οδηγίας παρέμεινε βραδεία** εν συνεχεία, οπότε και η Επιτροπή αναγκάστηκε να κινήσει διαδικασίες επί παραβάσει κατά 23 κρατών μελών. Κατά τη διαδικασία αυτή, ο αριθμός των χωρών που δεν είχαν συμμορφωθεί μειώθηκε, αλλά η Επιτροπή αναγκάστηκε, εντούτοις, να παραπέμψει ορισμένα κράτη μέλη στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, το οποίο εξέδωσε απόφαση κατά επτά κρατών μελών το 2008 και 2009⁷.

² Οδηγία χρηματοοικονομικής ασφάλειας σε περίπτωση περιβαλλοντικής ευθύνης. Τελική έκθεση Αύγουστος 2008. Διατίθεται στον δικτυακό τόπο: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_report.pdf.

³ Μελέτη για την εφαρμογή και την αποτελεσματικότητα της οδηγίας περιβαλλοντικής ευθύνης (ΟΠΕ) και σχετικά θέματα χρηματοοικονομικής ασφάλειας. Τελική έκθεση Νοεμβρίου 2009. Διατίθεται στον δικτυακό τόπο: <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/ELD%20Study%20November%202009.pdf>.

⁴ Περιοδεύοντας στην Οδηγία Περιβαλλοντικής Ευθύνης. Πρακτικός οδηγός για ασφαλιστικές εταιρείες και διεκπεραιωτές (2009). Η οδηγία περιβαλλοντικής ευθύνης. Προώθηση βιώσιμων λύσεων ασφάλισης (2008), Λευκό βιβλίο για τη δυνατότητα ασφαλιστικής κάλυψης της περιβαλλοντικής ευθύνης, CEA (2007). Διατίθεται στον δικτυακό τόπο: <http://www.cea.eu>.

⁵ Business survey on environmental issues through the European Business Test Panel (2009) (βλ. υποσημείωση 15). Έκθεση της ομάδας Ad-Hoc Industry Natural Resource Damage Group. Έρευνα βιομηχανικών επιχειρήσεων, 2010. Επίσης, έκθεση έρευνας για την οδηγία περιβαλλοντικής ευθύνης, FERMA, 2010.

⁶ Ιταλία, Λιθουανία, Λετονία και Ουγγαρία.

⁷ Γαλλία, Φινλανδία, Σλοβενία, Λουξεμβούργο, Ελλάδα, Αυστρία και Ηνωμένο Βασίλειο.

Οι κύριοι λόγοι αυτών των καθυστερήσεων μεταφοράς ήταν οι εξής:

- (1) **Υφιστάμενα νομικά πλαίσια** – Τα κράτη μέλη τα οποία διέθεταν ήδη προηγμένους κανόνες ευθύνης σε περιβαλλοντικά ζητήματα έπρεπε να ενσωματώσουν τη νέα νομοθεσία σ' αυτά τα ισχύοντα νομικά πλαίσια.
- (2) **Αυστηρές τεχνικές απαιτήσεις** όπως η ανάγκη για οικονομική αξιολόγηση της περιβαλλοντικής ζημίας, οι διάφοροι τύποι αποκατάστασης και ζημία η οποία προκαλείται σε προστατευόμενα είδη και φυσικούς οικοτόπους, που είναι καινοτομίες για πολλά κράτη μέλη.
- (3) Ο **χαρακτήρας πλαισίου της ΟΠΕ**, που αφήνει ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στα κράτη μέλη, με επιλογές που μπορούν να αποφασιστούν μόνον κατά τη μεταφορά. Τούτο προκάλεσε καθυστερήσεις, δεδομένου ότι το φάσμα των επιλογών έπρεπε να συζητηθεί σε εθνικό επίπεδο.

2.2 Χαρακτηριστικά εφαρμογής

Ο χαρακτήρας πλαισίου της οδηγίας είχε ως συνέπεια να υπάρξει **ευρεία απόκλιση** σε πολλές βασικές διατάξεις εφαρμογής μεταξύ των κρατών μελών.

- Η **προαιρετική επέκταση του πεδίου της ΕΕ όσον αφορά τη «ζημία σε προστατευόμενα είδη και φυσικούς οικοτόπους»** δυνάμει των οδηγιών Πτηνών⁸ και Οικοτόπων⁹ (άρθρο 2 παράγραφος 3 ΟΠΕ). Δεκατέσσερα κράτη μέλη αποφάσισαν να το επεκτείνουν και συμπεριέλαβαν είδη και φυσικούς οικοτόπους που προστατεύονται βάσει εθνικών ή περιφερειακών συστημάτων προστασίας στο σύνολο ή σε μέρος της δικαιοδοσίας τους (Αυστρία, Βέλγιο, Κύπρος, Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Λετονία, Λιθουανία, Πολωνία, Πορτογαλία, Ισπανία, Σουηδία και Ηνωμένο Βασίλειο).
- Ένας άλλος βασικός ορισμός, εκείνος του **«φορέα εκμετάλλευσης»**, επεκτάθηκε από όλα, πλην ενός, τα κράτη μέλη εκ των οποίων ορισμένα έδωσαν σ' αυτόν τον ορισμό ιδιαίτερα ευρύ πεδίο (Εσθονία, Φινλανδία, Ουγγαρία, Λιθουανία, Πολωνία και Σουηδία).
- Η ΟΠΕ αφήνει ελεύθερα τα κράτη μέλη να παρέχουν ή όχι τη δυνατότητα στους φορείς εκμετάλλευσης να επικαλεστούν **«εξαίρεση λόγω άδειας»** ή/και **«εξαίρεση λόγω εξέλιξης της τεχνολογίας»**. Λιγότερα από τα μισά κράτη μέλη αποφάσισαν να επιτρέψουν και τις δύο εξαιρέσεις: Βέλγιο (σε περιφερειακό επίπεδο), Κύπρος, Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία (εκτός των γενετικώς τροποποιημένων οργανισμών (ΓΤΟ)), Ελλάδα, Ιταλία, Λετονία (εκτός των ΓΤΟ), Μάλτα, Πορτογαλία, Σλοβακία, Ισπανία, Ηνωμένο Βασίλειο (εκτός των ΓΤΟ στη Σκωτία, Ουαλία). Επίσης, λιγότερα από τα μισά κράτη μέλη αποφάσισαν να μην κάνουν χρήση αυτών των μέσων: Αυστρία, Βέλγιο (σε ομοσπονδιακό επίπεδο), Βουλγαρία, Γερμανία, Ουγγαρία, Ιρλανδία, Κάτω Χώρες (εφαρμοστέο μόνο μετά από εξέταση των λόγων), Πολωνία, Ρουμανία και Σλοβενία. Η Δανία, η Φινλανδία και η Λιθουανία αποφάσισαν να επιτρέψουν την **«εξαίρεση λόγω άδειας»** αλλά όχι την **«εξαίρεση λόγω εξέλιξης της τεχνολογίας»**, ενώ η Γαλλία επέτρεψε την **«εξαίρεση λόγω εξέλιξης της τεχνολογίας»** αλλά όχι την **«εξαίρεση λόγω άδειας»**. Η Σουηδία υιοθέτησε ενδιάμεση στάση, επιτρέποντας εξαιρέσεις λόγω άδειας και λόγω εξέλιξης της τεχνολογίας ως ελαφρυντικούς παράγοντες κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

⁸ Οδηγία 2009/147/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Νοεμβρίου 2009, περί της διατήρησης των αγρίων πτηνών (ΕΕ L 20 της 26/1/2010, σ. 7).

⁹ Οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, ΕΕ L 206 της 22.7.1992, σ. 7.

- Όσον αφορά τις δραστηριότητες που καλύπτονται από αντικειμενική ευθύνη, πολλά κράτη μέλη **εξάιρεσαν την χρήση ιλύος καθαρισμού λυμάτων** από τις εργασίες διαχείρισης αποβλήτων (Βουλγαρία, Γαλλία, Λετονία, Μάλτα, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβακία, Σλοβενία και Ηνωμένο Βασίλειο). Ορισμένα κράτη μέλη συμπεριέλαβαν περαιτέρω δραστηριότητες που δεν αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙΙ στο **πεδίο της αντικειμενικής ευθύνης** (Βέλγιο, Δανία, Φινλανδία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Λετονία, Λιθουανία, Κάτω Χώρες και Σουηδία).
- Για τους κανόνες **στις περιπτώσεις συντρέχουσας υπαιτιότητας**, τα περισσότερα κράτη μέλη επέλεξαν ένα σύστημα από κοινού και εις ολόκληρον ευθύνης, ενώ ένας μικρός αριθμός αυτών επέλεξε την αναλογική ευθύνη (Δανία, Φινλανδία, Γαλλία, Σλοβακία και Σλοβενία).
- Τέλος, η ΟΠΕ δίνει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να αποφασίζουν εάν πρέπει να εισαγάγουν ένα σύστημα **υποχρεωτικής χρηματοοικονομικής ασφάλειας** σε εθνικό επίπεδο. Οκτώ κράτη μέλη εισήγαγαν υποχρεωτική χρηματοοικονομική ασφάλεια που θα τεθεί σε ισχύ σε διαφορετικές ημερομηνίες μέχρι το 2014: Βουλγαρία, Πορτογαλία, Ισπανία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Σλοβακία, Τσεχική Δημοκρατία και Ρουμανία. Αυτά τα συστήματα υπόκεινται σε εκτίμηση κινδύνου των σχετικών τομέων και φορέων εκμετάλλευσης και εξαρτώνται από διάφορες εθνικές διατάξεις εφαρμογής που διέπουν ζητήματα όπως ανώτατα όρια, εξαιρέσεις, κλπ. Εντούτοις, η επιβολή συστήματος υποχρεωτικής χρηματοοικονομικής ασφάλειας καθυστερεί και στις τρεις χώρες όπου προβλεπόταν να τεθεί σε ισχύ το 2010 (Πορτογαλία, Ισπανία, Ελλάδα) επειδή δεν έχουν ακόμη θεσπιστεί ουσιαστικές διατάξεις. Τα υπόλοιπα κράτη μέλη στηρίζονται σε εθελοντική χρηματοοικονομική ασφάλεια.

2.3 Περιορισμένη εφαρμογή της ΟΠΕ

Η βραδεία μεταφορά της οδηγίας είχε ως συνέπεια να περιοριστεί ο αριθμός των περιπτώσεων που χρειάστηκε να εξετάσουν οι αρμόδιες αρχές. Η Επιτροπή με τη στήριξη του δικτύου κυβερνητικών εμπειρογνομόνων ΟΠΕ¹⁰ εντόπισε 16 υποθέσεις που εξετάστηκαν στο πλαίσιο της ΟΠΕ στις αρχές του 2010, και κρίνει ότι ο συνολικός αριθμός υποθέσεων περιβαλλοντικής ευθύνης σε όλη την ΕΕ ανέρχεται τώρα πιθανώς σε 50 περίπου.

Το σημαντικότερο εμπόδιο για την εξέταση της αποτελεσματικότητας της οδηγίας περιβαλλοντικής ευθύνης είναι το γεγονός ότι δεν υπάρχουν πολλά γνωστά στοιχεία για τα χαρακτηριστικά αυτών των υποθέσεων. Ωστόσο:

- Οι πλείστες υποθέσεις αφορούν τη ζημία που προκαλείται στο **ύδωρ** και στο **έδαφος**, και μόνο λίγες προστατευόμενα είδη και φυσικούς οικοτόπους. Αυτά τα συμπεράσματα δεν ισχύουν το ίδιο για όλα τα κράτη μέλη.
- Στις περισσότερες υποθέσεις μέτρα **πρωτογενούς αποκατάστασης** εφαρμόστηκαν αμέσως (εκσκαφή και αντικατάσταση εδάφους, καθώς και καθαρισμός ύδατος, με σκοπό την επαναφορά της αρχικής κατάστασης της τοποθεσίας). Εντούτοις, καμία από αυτές τις υποθέσεις που αναφέρθηκαν δεν περιελάμβανε πληροφορίες σχετικά με τους άλλους δύο τύπους αποκατάστασης (**συμπληρωματικής** και **αντισταθμιστικής**).

¹⁰ Τα κράτη μέλη δεν είναι υποχρεωμένα να αναφέρουν στοιχεία στην Επιτροπή για την παρούσα έκθεση. Κυβερνητικοί εμπειρογνώμονες από τα μισά περίπου κράτη μέλη παρείχαν πληροφορίες σε εθελοντική βάση, βάσει των οποίων έγιναν κατά προσέγγιση εκτιμήσεις για υποθέσεις ΟΠΕ.

- Το συνολικό κόστος των μέτρων αποκατάστασης, εφόσον είναι γνωστό, κυμαίνεται μεταξύ 12.000 ευρώ και 250.000 ευρώ.
- Η διάρκεια της περιβαλλοντικής ανάκαμψης διαφέρει σημαντικά και κυμαίνεται από μια εβδομάδα έως τρία έτη για τις υποθέσεις που έχουν αναφερθεί.
- Οι σχετικές δραστηριότητες απαριθμούνται σχεδόν αποκλειστικά στο παράρτημα ΙΙΙ της ΟΠΕ, υπαγόμενες κυρίως στην οδηγία IPPC¹¹, και αφορούσαν επίσης διαδικασίες διαχείρισης αποβλήτων και την παρασκευή, χρήση και αποθήκευση επικίνδυνων ουσιών, παρασκευασμάτων και συναφών προϊόντων.

Αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας δυνάμει της ΟΠΕ

Η περιβαλλοντική ζημία μπορεί να αποκατασταθεί με διάφορους τρόπους ανάλογα με τον τύπο της ζημίας:

- Για τη ζημία που προκαλείται στο έδαφος, η οδηγία ορίζει ότι το εν λόγω έδαφος πρέπει να απολυμανθεί έως ότι εξαλειφθεί εντελώς κάθε σοβαρός κίνδυνος αρνητικών επιπτώσεων για την ανθρώπινη υγεία.

- Για τη ζημία που προκαλείται στο ύδωρ ή σε προστατευόμενα είδη και σε φυσικούς οικοτόπους η οδηγία έχει ως στόχο να επαναφέρει το περιβάλλον στην προηγούμενη κατάστασή του όταν δεν είχε ακόμη προκληθεί ζημία. Η αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας όσον αφορά τα ύδατα ή τα προστατευόμενα είδη ή φυσικούς οικοτόπους, επιτυγχάνεται μέσω της επαναφοράς του περιβάλλοντος στην αρχική του κατάσταση μέσω **πρωτογενούς, συμπληρωματικής και αντισταθμιστικής** αποκατάστασης. Οι φυσικοί πόροι ή/και υπηρεσίες που υπέστησαν ζημία πρέπει να αποκατασταθούν ή να αντικατασταθούν από πανομοιότυπους, ομοειδείς ή ισοδύναμους φυσικούς πόρους ή υπηρεσίες είτε στην τοποθεσία του συμβάντος ή, κατά περίπτωση, σε εναλλακτική τοποθεσία. Το παράρτημα ΙΙ της οδηγίας περιλαμβάνει ορισμούς των διαφόρων τύπων αποκατάστασης που εφαρμόζονται για τη ζημία που προκαλείται στο ύδωρ και στη φύση, καθώς και πληροφορίες σχετικά με τα μέτρα που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη για την αποκατάσταση της ζημίας. Οι δράσεις αποκατάστασης πρέπει να λαμβάνουν χώρα στην ίδια την τοποθεσία που υπέστη ζημία ή με τη δημιουργία παρόμοιων πόρων σε κοντινές περιοχές.

Σύμφωνα με τις αρμόδιες αρχές, οι **κυριότερες δυσκολίες** συνίστανται στις περίπλοκες τεχνικές απαιτήσεις που συνδέονται με την **οικονομική αξιολόγηση** των πόρων/υπηρεσιών που υπέστησαν ζημία και στις **μεθόδους περιβαλλοντικής αποκατάστασης**, καθώς και στην έλλειψη δεσμευτικών ορίων για βασικούς όρους όπως «**σημαντική ζημία**». Εντούτοις, τα κράτη μέλη άρχισαν να καταρτίζουν κατευθυντήριες γραμμές και να αναπτύσσουν το γνωστικό τους επίπεδο σχετικά με αυτά τα ζητήματα (βλ. τμήμα 3).

Ένας από τους λόγους που μπορούν να εξηγήσουν τον σχετικά **χαμηλό αριθμό υποθέσεων** που διέπονται από την **ΟΠΕ** είναι οι περιορισμένες **γνώσεις** που κατέχουν οι φορείς εκμετάλλευσης σ' αυτόν τον τομέα. Αλλά αυτός ο αριθμός μπορεί να απορρέει επίσης από **την επίδραση** που έχει ήδη η οδηγία. Άλλος λόγος για την έλλειψη πείρας σ' αυτόν τον τομέα είναι, ενδεχομένως, και το γεγονός ότι ορισμένα κράτη μέλη διατήρησαν την ισχύουσα εθνική νομοθεσία τους σχετικά με την αποκατάσταση ζημίας που προκαλείται στο έδαφος ή στο ύδωρ, οι διατάξεις της οποίας είναι συχνά πιο αυστηρές από εκείνες της ΟΠΕ. Τέλος, οι **εξαιρέσεις και τα αμυντικά επιχειρήματα** της ΟΠΕ, περιλαμβανομένων της αφερεγγυότητας και της αδυναμίας προσδιορισμού της ταυτότητας των υπεύθυνων φορέων εκμετάλλευσης, μπορεί να εξηγούν τον μικρότερο αριθμό υποθέσεων που διέπονται από την ΟΠΕ.

¹¹ Οδηγία 2008/1/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης, (ΕΕ L 24 της 29.1.2008, σ. 8).

Έτσι δεν υπάρχουν *επαρκή στοιχεία για να συναχθούν αξιόπιστα συμπεράσματα σχετικά με την αποτελεσματικότητα της οδηγίας σε ό,τι αφορά την πραγματική αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημίας*. Εντούτοις, η παρούσα έκθεση έχει αυξήσει την ευαισθητοποίηση των ενδιαφερομένων και τις ροές πληροφοριών μεταξύ αυτών, και θα βοηθήσει τα κράτη μέλη να καταρτίσουν τις δικές τους εκθέσεις προς την Επιτροπή, τις οποίες θα πρέπει να έχουν υποβάλει μέχρι τον Απρίλιο του 2013.

3. Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ

Ο *βαθμός προετοιμασίας των κρατών μελών* για να αντιμετωπίζουν την περιβαλλοντική ζημία στο πλαίσιο της οδηγίας ποικίλλει. Ορισμένα κράτη μέλη έχουν σημειώσει μεγάλη πρόοδο σε ό,τι αφορά τις κατευθυντήριες γραμμές για την τεχνική και οικονομική αξιολόγηση (Βέλγιο, Δανία, Γαλλία, Ουγγαρία, Κάτω Χώρες, Ισπανία και Ηνωμένο Βασίλειο), τις διαδικασίες και τα εγχειρίδια για την εκτίμηση κινδύνου (Ισπανία, Πορτογαλία, Ιταλία) και τις νομοθετικές κατευθυντήριες οδηγίες (Ισπανία, Ουγγαρία, Τσεχική Δημοκρατία, Λετονία και Πολωνία). Εξειδικευμένα συστήματα χρηματοοικονομικής ασφάλειας (όπως οι όμιλοι ασφαλιστών στη Γαλλία, την Ισπανία και την Ιταλία) προσφέρουν κατάλληλα ασφαλιστικά προϊόντα στον τομέα της περιβαλλοντικής ασφάλειας.

Για να συμβάλει στην εφαρμογή του παραρτήματος II, η Επιτροπή υποστήριξε οικονομικά την έρευνα¹² σχετικά με τις μεθόδους οικονομικής αξιολόγησης που μπορούν να χρησιμοποιηθούν. Το σχέδιο REMEDE ανέπτυξε μια «εργαλειοθήκη» με τις μεθόδους για την εκτίμηση του κόστους αποκατάστασης, καθώς και περιπτώσιολογικές μελέτες που μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως παραδείγματα.

Παρά τις προσπάθειες ευαισθητοποίησης¹³, οι *επιχειρήσεις* και ειδικότερα οι *βιομηχανικοί* κλάδοι που είναι πιο ευάλωτοι σε κινδύνους και έχουν μεγαλύτερες πιθανότητες να προκαλέσουν ζημία που διέπεται από την ΟΠΕ (φορείς εκμετάλλευσης του παραρτήματος III) *δεν γνωρίζουν κατά κανόνα τις διατάξεις της ΟΠΕ*. Τούτο ισχύει ειδικότερα στις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ). Οι έρευνες που πραγματοποιήθηκαν στους φορείς εκμετάλλευσης το δεύτερο εξάμηνο του 2009¹⁴ έδειξαν ότι οι περισσότεροι από αυτούς δεν είχαν προσαρμόσει τα ασφαλιστικά τους συμβόλαια για να καλύψουν τις εκτεταμένες ευθύνες που έφεραν στο πλαίσιο της ΟΠΕ, ενώ άλλοι δεν γνώριζαν καν ότι η οδηγία είχε τεθεί σε ισχύ. Αυτό μπορεί να οφείλεται σε καθυστερήσεις μεταφοράς που προκάλεσαν νομική αβεβαιότητα και περιόρισαν τις προσπάθειες ευαισθητοποίησης. Αυτά τα αποτελέσματα συμπληρώθηκαν από έρευνα που διεξήγαγε η Επιτροπή το 2009 μέσω της ευρωπαϊκής ελεγκτικής ομάδας επιχειρήσεων¹⁵. Οι περισσότεροι φορείς εκμετάλλευσης και επιχειρηματικές ενώσεις δήλωσαν υψηλά επίπεδα αβεβαιότητας σχετικά με τις ευθύνες που φέρουν στο πλαίσιο της ΟΠΕ και έκαναν μικρή χρήση των χρηματοοικονομικών μέσων για να καλύψουν τις περιβαλλοντικές ευθύνες.

Οι φορείς εκμετάλλευσης που είχαν επίγνωση των περιβαλλοντικών ευθυνών τους είχαν την τάση να καλύπτουν τους συνακόλουθους κινδύνους με ένα συνδυασμό περιβαλλοντικών ασφαλίσεων, όπως η γενική ευθύνη τρίτων - *GTPL*, η ευθύνη για την αντιμετώπιση

¹² Οι περιπτώσιολογικές μελέτες για σχέδια REMEDE και η «εργαλειοθήκη» είναι διαθέσιμες στην διεύθυνση: <http://www.envliability.eu>.

¹³ Για παράδειγμα «Τελικό σχέδιο λευκού βιβλίου ΟΠΕ της ΕΕ: Οδηγία Περιβαλλοντικής Ευθύνης της ΕΕ: Πρακτικές υποδείξεις για τη διασφάλιση χρηστής εφαρμογής» έγγραφο που εκπόνησε η ομάδα Ad-Hoc Industry Natural Resource Damage Group.

¹⁴ Περισσότερες πληροφορίες υπάρχουν στη μελέτη της υποσημείωσης 3.

¹⁵ Τα αποτελέσματα διατίθενται στη διεύθυνση: http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2009_el.htm.

περιβαλλοντικών ζημιών - **EIL** ή άλλα αυτοτελή ασφαλιστικά προϊόντα. Οι φορείς εκμετάλλευσης χρησιμοποιούσαν, σε πολύ μικρότερο βαθμό, άλλες μορφές χρηματοοικονομικής ασφάλειας, όπως προϊόντα από εξαρτημένες ασφαλιστικές επιχειρήσεις, τραπεζικές εγγυήσεις, εγγυήσεις και κεφάλαια.

Η έκθεση που υπέβαλαν επιχειρήσεις¹⁶ υπογράμμιζε την ανάγκη να εξετάζονται όλες οι διαθέσιμες επιλογές για την παροχή χρηματοοικονομικής ασφάλειας και πρότεινε στα κράτη μέλη να εργαστούν για τη βελτίωση των εθνικών καθεστώτων περιβαλλοντικής ευθύνης που έχουν θεσπίσει. Ζητούσε μεγαλύτερη σαφήνεια και ακρίβεια για τους κανόνες σχετικά με την αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημίας.

Ο κλάδος ασφάλισης αντέδρασε θετικά στην εισαγωγή της ΟΠΕ. Η σημαντική εργασία που πραγματοποιήθηκε σχετικά με τη σημασία της ΟΠΕ για τον ασφαλιστικό τομέα, έτυχε ευρείας διάδοσης¹⁷. Ο ασφαλιστικός κλάδος ανέπτυξε προοδευτικά προϊόντα για την ΟΠΕ, είτε ειδικές «αυτοτελείς» λύσεις, ή συμπληρώματα σε υπάρχοντα ασφαλιστικά προϊόντα. Οι εργασίες συνεχίζονται σε ό,τι αφορά τις πρακτικές λεπτομέρειες εφαρμογής σχετικά με τη δεσμευτική κάλυψη και τη διαχείριση των αξιώσεων, και καταβάλλονται προσπάθειες για την ανάπτυξη μιας βάσης δεδομένων περιπτώσιολογικών μελετών για την ανταλλαγή εμπειριών. Εντούτοις, παραμένει κάποια αβεβαιότητα σ' αυτό το αρχικό στάδιο σχετικά με την ετοιμότητα των υπαρχόντων προϊόντων να ανταποκριθούν σε υποθέσεις που διέπονται από την ΟΠΕ. Ο ασφαλιστικός κλάδος¹⁸ ανέφερε επίσης ότι η πρόσφατη οικονομική κρίση είχε οδηγήσει σε προσωρινή μείωση της ικανότητας του κλάδου να προσφέρει ασφαλιστική κάλυψη στον τομέα της περιβαλλοντικής ευθύνης.

Μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η **μεταφορά της ΟΠΕ ήταν βραδεία** και ότι οι **μέθοδοι εφαρμογής της διαφέρουν ευρέως** σε όλη την ΕΕ. Αυτή η απόκλιση καθυστέρησε την ανάπτυξη εναλλακτικών μορφών χρηματοοικονομικής ασφάλειας σε εθνικό επίπεδο. Παρόλο που η μεγάλη ποικιλία εθνικών μεθόδων εφαρμογής μπορεί να υπονομεύει την αποτελεσματικότητα της οδηγίας, είναι εξαιρετικά δύσκολο να διαπιστωθούν οι πραγματικές συνέπειες.

4. ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΠΕ

4.1. Ανάπτυξη προϊόντων χρηματοοικονομικής ασφάλειας

Δυνάμει του άρθρου 14 παράγραφος 1 της οδηγίας, τα κράτη μέλη καλούνται να ενθαρρύνουν την ανάπτυξη μέσων και αγορών χρηματοοικονομικής ασφάλειας. Τα κράτη μέλη θέσπισαν περιορισμένα μέτρα ως προς αυτό, περιοριζόμενα σε συζητήσεις με ασφαλιστές ή/και ασφαλιστικές ενώσεις. Στις περισσότερες περιπτώσεις οι εθνικές αγορές περιβαλλοντικής ευθύνης αναπτύχθηκαν με πρωτοβουλία των ασφαλιστών, ακόμη και στις υποθέσεις που είχε θεσπιστεί **υποχρεωτική χρηματοοικονομική ασφάλεια**.

¹⁶ Έρευνα της βιομηχανικής ομάδας (υποσημείωση 5), διαθέσιμη στη διεύθυνση: www.NRDonline.com.

¹⁷ Οι σχετικές δημοσιεύσεις βρίσκονται στις ιστοσελίδες της συνομοσπονδίας ευρωπαϊών ασφαλιστών (CEA): www.cea.eu.

¹⁸ Εργαστήριο με θέμα «Αποτελεσματικότητα εφαρμογής της οδηγίας περιβαλλοντικής ευθύνης (ΟΠΕ) και σχετικά ζητήματα χρηματοοικονομικής ασφάλειας», 10 Ιουλίου 2009. Η έκθεση του εργαστηρίου είναι διαθέσιμη στη διεύθυνση: <http://www.biohost.org/eld/workshop09/>.

4.1.1 Προϊόντα χρηματοοικονομικής ασφάλειας για την ΟΠΕ

Η ασφάλιση αποδείχθηκε το πιο δημοφιλές μέσο για την κάλυψη της περιβαλλοντικής ευθύνης, και ακολουθούν οι τραπεζικές εγγυήσεις (Αυστρία, Βέλγιο, Κύπρος, Τσεχική Δημοκρατία, Κάτω Χώρες, Πολωνία, Ισπανία και Ηνωμένο Βασίλειο) και άλλα αγοροκεντρικά μέσα, όπως κεφάλαια, ομόλογα, κλπ (Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Κύπρος, Πολωνία και Ισπανία). Όμιλοι ασφαλιστών είναι παρόντες στην Ισπανία, τη Γαλλία και την Ιταλία.

Ένα σημαντικό μέρος ευθυνών που απορρέουν από την ΟΠΕ μπορεί να καλυφθεί από καθεστώτα γενικής ευθύνης τρίτων ή ευθύνης για την αντιμετώπιση περιβαλλοντικών ζημιών. Οι (αντ)ασφαλιστές προσφέρουν επί του παρόντος λύσεις για την επέκταση των υπαρχόντων συμβολαίων GTPL ή EIL, καθώς και νέα, εξειδικευμένα αυτοτελή προϊόντα. Σύμφωνα με ορισμένες εκθέσεις που καταρτίστηκαν το 2004, όταν είχε εκδοθεί η ΟΠΕ, δεν υπήρχε σχεδόν κανένα ασφαλιστικό προϊόν που να καλύπτει κινδύνους οι οικονομικές συνέπειες των οποίων δεν μπορούσαν να προβλεφθούν πλήρως. Από τότε εμφανίστηκαν κατάλληλα προϊόντα στην αγορά της ΕΕ. Εντούτοις, η κάλυψη ζημίας που οφείλεται σε γενετικώς τροποποιημένους οργανισμούς (ΓΤΟ) παραμένει δυσχερής: στην Ισπανία, όπου ισχύουν διατάξεις υποχρεωτικής χρηματοοικονομικής ασφάλειας χωρίς να εξαιρούνται οι ΓΤΟ, υπάρχει ειδική διάταξη που προβλέπει την κάλυψη ζημίας και απωλειών στο πλαίσιο καθεστώτος αστικής ευθύνης και όχι της ΟΠΕ.

Επί του παρόντος είναι δύσκολο να εκτιμηθεί εάν η σημερινή ικανότητα του κλάδου των ασφαλίσεων και αντασφαλίσεων είναι αρκετή ώστε να καλύπτονται αποτελεσματικά οι ευθύνες που απορρέουν από την ΟΠΕ. Στο βαθμό που αυξάνεται η ζήτηση για τέτοια προϊόντα, αυτή η ικανότητα του ασφαλιστικού κλάδου εξελίσσεται συνεχώς και μπορεί επίσης να αυξηθεί με τα μέσα χρηματοοικονομικής ασφάλειας που δεν υπόκεινται στον τομέα της ασφάλισης.

4.1.2 Άλλοι τύποι χρηματοοικονομικής ασφάλειας

Για να καλυφθούν οι ευθύνες που απορρέουν από την ΟΠΕ γίνεται γενικά ευρεία χρήση ασφαλιστικών προϊόντων, παρόλο που υπάρχει ευρύ φάσμα εναλλακτικών λύσεων. Σε συνδυασμό με άλλη περιβαλλοντική νομοθεσία, όπως η νομοθεσία που διέπει τη διαχείριση των αποβλήτων, έχει αποκτηθεί σημαντική πείρα με μη ασφαλιστικά μέσα (ομόλογα, τραπεζικές εγγυήσεις, κεφάλαια, προϊόντα εξαρτημένων επιχειρήσεων, κλπ). Αυτά τα μέσα πρέπει να υποστούν ελάχιστες τροποποιήσεις ώστε να καταστούν κατάλληλα για την κάλυψη ευθυνών που απορρέουν από την ΟΠΕ. Πρέπει να σημειωθεί ότι ορισμένα εναλλακτικά μέσα είναι καταλληλότερα για μεγάλους φορείς εκμετάλλευσης οι οποίοι ασκούν περισσότερες δραστηριότητες από ό,τι για ΜΜΕ.

Η καταλληλότητα των μέσων χρηματοοικονομικής ασφάλειας θα εξαρτηθεί από την αποτελεσματικότητά τους σε ό,τι αφορά την κάλυψη του κόστους αποκατάστασης, την αποτελεσματικότητά τους στην πρόληψη της ρύπανσης, καθώς και τη δυνατότητα πρόσβασης που έχουν οι φορείς εκμετάλλευσης σ'αυτά. Κανένα διαθέσιμο μέσο δεν φαίνεται να εκπληρώνει και τις τρεις απαιτήσεις για όλες τις ευθύνες που απορρέουν από την ΟΠΕ και όλους τους σχετικούς τομείς, οπότε η επιλογή του μέσου θα εξαρτηθεί από τον εκάστοτε φορέα εκμετάλλευσης.

4.1.3 Περιορισμοί και ελλείψεις προϊόντων χρηματοοικονομικής ασφάλειας

Οι περιορισμοί των προϊόντων ασφάλισης που είναι διαθέσιμα επί του παρόντος συνίστανται στην εξαίρεση σταδιακής ζημίας που προκαλείται στο περιβάλλον και σε ορισμένους τύπους αποκατάστασης, όπως η αντισταθμιστική αποκατάσταση. Οι περιορισμοί αυτοί οφείλονται σε έλλειψη στοιχείων σχετικά με συμβάντα που διέπονται από την ΟΠΕ και σε αδυναμία να

υπολογιστούν ποσοτικά πιθανές ζημιές. Στο βαθμό που η αγορά αποκτά περισσότερη πείρα, αυτοί οι περιορισμοί θα εξαλειφθούν σταδιακά.

4.2. Η ανάγκη εναρμονισμένης υποχρεωτικής χρηματοοικονομικής ασφάλειας

Η Επιτροπή πρέπει να εξετάσει την ανάγκη θέσπισης ενός εναρμονισμένου συστήματος υποχρεωτικής χρηματοοικονομικής ασφάλειας σε επίπεδο της ΕΕ. Δεδομένου ότι η μεταφορά της ΟΠΕ οδήγησε σε αποκλίνοντες κανόνες εφαρμογής, ότι τα κράτη μέλη που επέλεξαν την υποχρεωτική χρηματοοικονομική ασφάλεια δεν έχουν ακόμη θέσει σε λειτουργία τα συστήματά τους, οπότε και δεν μπορούν να αξιολογηθούν οι υποχρεωτικές προσεγγίσεις, και ότι γίνονται διαθέσιμα περισσότερα προϊόντα χρηματοοικονομικής ασφάλειας, η Επιτροπή κρίνει ότι είναι ακόμη πρόωρο να προτείνει υποχρεωτική χρηματοοικονομική ασφάλεια σε επίπεδο ΕΕ.

4.3. Αντιμετώπιση θεμάτων χρηματοοικονομικής ασφάλειας

Δεν υπάρχουν κοινά αποδεκτοί ορισμοί για τις τρεις πτυχές που πρέπει να εξετάσει η Επιτροπή στην έκθεσή της (σταδιακή προσέγγιση, ανώτατα όρια για χρηματοοικονομικές εγγυήσεις και εξαίρεση δραστηριοτήτων χαμηλού κινδύνου). Διερευνήθηκε από κοινού με εμπειρογνώμονες των κρατών μελών και με ενδιαφερόμενους πιθανές προσεγγίσεις αυτών των θεμάτων. Από εκτίμηση των συστημάτων που εφαρμόζονται προκύπτει ότι, για να διευκολυνθεί η εφαρμογή, όλα τα υποχρεωτικά καθεστώτα χρηματοοικονομικής ασφάλειας πρέπει να εφαρμόζουν μια μορφή σταδιακής προσέγγισης, να προβλέπουν την εξαίρεση δραστηριοτήτων χαμηλού κινδύνου και να καθορίζουν ανώτατα όρια για χρηματοοικονομικές εγγυήσεις.

4.3.1 Σταδιακή προσέγγιση

Ως σταδιακή προσέγγιση νοείται η σταδιακή εισαγωγή χρηματοοικονομικής ασφάλειας για διάφορους τύπους κινδύνων και βιομηχανικών τομέων ή ευθυνών που καλύπτονται. Η σταδιακή προσέγγιση που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη περιλαμβάνει τον περιορισμό της υποχρεωτικής χρηματοοικονομικής ασφάλειας σε **δραστηριότητες του παραρτήματος III** για τις οποίες απαιτείται άδεια, έγκριση ή καταχώριση, ενώ άλλα κράτη μέλη έχουν επιβάλει υποχρεωτική χρηματοοικονομική ασφάλεια για **ορισμένες δραστηριότητες του παραρτήματος III**, αρχής γενομένης από τις πλέον επισφαλείς (στην Ουγγαρία αυτό περιορίζεται στις εγκαταστάσεις ΟΠΠΡ).

4.3.2 Ανώτατα όρια για τις χρηματοοικονομικές εγγυήσεις

Κανένα σύστημα χρηματοοικονομικής ασφάλειας, είτε πρόκειται για ασφάλιση, είτε για τραπεζική εγγύηση ή για καταπιστευματικό ταμείο, δεν παρέχει κάλυψη για απεριόριστη ευθύνη. Ως εκ τούτου, **ανώτατα όρια εφαρμόζονται τόσο στους εθελούσιους όσο και στους υποχρεωτικούς** μηχανισμούς χρηματοοικονομικής ασφάλειας. Ανώτατο όριο για τη χρηματοοικονομική εγγύηση μπορεί να εισαχθεί στην περίπτωση χαμηλού κινδύνου να προκληθεί ζημία άνω του εν λόγω ορίου, και εξαρτάται από την τοποθεσία, τον τύπο και το μέγεθος της δραστηριότητας. Η Ισπανία περιόρισε τα ανώτατα όρια κάλυψης της απαιτούμενης ευθύνης για τους φορείς εκμετάλλευσης σε 5 εκατ. ευρώ. Σε άλλες χώρες οι ασφαλιστές και οι φορείς εκμετάλλευσης αποφασίζουν μεταξύ τους τα ανώτατα όρια. Οι ασφαλιστικές εταιρείες μπορούν επίσης να εισαγάγουν ανώτατα όρια στις ευθύνες που επιθυμούν να καλύψουν, καθορίζοντας εν συνεχεία όρια στα ασφάλιστρα που καταβάλλονται αλλά και στην κάλυψη που παρέχει η εγγυήσή τους. Τα προηγούμενα ανώτατα όρια εφαρμόζονται κατά τον καθορισμό της μέγιστης κάλυψης των ασφαλιστικών συμβολαίων. Στην πράξη, υπάρχουν επίσης ανώτατα όρια επιστροφής για ασφαλιστικά συμβόλαια που διέπονται από την ΟΠΕ, που κυμαίνονται μεταξύ 1 εκατ. ευρώ και 30 εκατ. ευρώ.

4.3.3 Εξαίρεση δραστηριοτήτων χαμηλού κινδύνου

Οι δραστηριότητες χαμηλού κινδύνου μπορούν να εξαιρεθούν από το καθεστώς υποχρεωτικής χρηματοοικονομικής ασφάλειας βάσει εκτίμησης του κινδύνου να προκληθεί πιθανή ζημία στο περιβάλλον και να μη συμπεριληφθούν στις δραστηριότητες του παραρτήματος ΙΙΙ¹⁹. Τα υποχρεωτικά συστήματα ορίζουν επίσης τις δραστηριότητες χαμηλού κινδύνου ως δραστηριότητες για τις οποίες οι εταιρείες διαθέτουν σύστημα περιβαλλοντικής διαχείρισης EMAS ή ISO²⁰. Αυτό ωστόσο μπορεί να αμφισβητηθεί, δεδομένου ότι άλλοι παράγοντες μπορούν να παίξουν σημαντικότερο ρόλο στον προσδιορισμό των πραγματικών περιβαλλοντικών κινδύνων του φορέα εκμετάλλευσης, όπως η φύση της δραστηριότητας και η τοποθεσία της. Σύμφωνα με ορισμένα ενδιαφερόμενα μέρη, το να εξαιρούνται φορείς εκμετάλλευσης με το επιχείρημα ότι οι δραστηριότητές τους θεωρούνται ως χαμηλού κινδύνου εγείρει ορισμένους προβληματισμούς, επειδή οι εν λόγω δραστηριότητες μπορούν παρόλα αυτά να προκαλούν στην πραγματικότητα σοβαρή ζημία στο περιβάλλον.

4.3.4. Συμπεράσματα για τις πτυχές που πρέπει να εξεταστούν για λόγους χρηματοοικονομικής ασφάλειας

Μια έρευνα σχετικά με τη σκοπιμότητα, τον αντίκτυπο και την αποτελεσματικότητα της υποχρεωτικής χρηματοοικονομικής ασφάλειας θα έδειχνε λεπτομερώς πώς μπορούν να εφαρμοστούν τέτοια καθεστώτα χωρίς να μειώνεται σημαντικά η πραγματική κάλυψη ευθυνών που απορρέουν από την ΟΠΕ. Πολλές από τις διαθέσιμες λύσεις, όπως η σταδιακή προσέγγιση, τα ανώτατα όρια για τη χρηματοοικονομική ασφάλεια και η εξαίρεση δραστηριοτήτων χαμηλού κινδύνου, εφαρμόζονται ήδη από ορισμένα κράτη μέλη.

Παρότι κάθε σύστημα υποχρεωτικής χρηματοοικονομικής ασφάλειας πρέπει αναγκαστικά να περιλαμβάνει κάποια μορφή σταδιακής προσέγγισης, δεν είναι απαραίτητο να προβλέπει τις άλλες δύο λύσεις. Η προσφυγή στη μια ή στην άλλη από αυτές τις τρεις επιλογές πρέπει πρώτα να αποτελέσει αντικείμενο σε βάθος ανάλυσης, δεδομένου ότι οι λύσεις αυτές μπορούν να διευκολύνουν την εφαρμογή της υποχρεωτικής χρηματοοικονομικής ασφάλειας ή, αντίθετα, να μειώσουν την αποτελεσματικότητά της.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ

Η μεταφορά της ΟΠΕ ολοκληρώθηκε την 1^η Ιουλίου 2010. Οι διαθέσιμες πληροφορίες *δεν επιτρέπουν ακόμη να συναχθούν συγκεκριμένα συμπεράσματα σχετικά με την αποτελεσματικότητα της οδηγίας στην αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας*. Λόγω της τριετούς καθυστέρησης που σημειώθηκε στη μεταφορά της οδηγίας, η πρακτική εμπειρία που αποκτήθηκε από την εφαρμογή της είναι ακόμη ελάχιστη. Οι αρχές σε πολλές περιπτώσεις δεν είχαν προσαρμόσει τους κανόνες τους με την ΟΠΕ εγκαίρως. Οι φορείς εκμετάλλευσης αγνοούσαν συχνά τις νομικές υποχρεώσεις σ' αυτόν τον τομέα. Οι ασφαλιστές και οι άλλοι οργανισμοί που παρέχουν χρηματοοικονομική ασφάλεια δεν ήταν επαρκώς εξοικειωμένοι με τις απαιτήσεις τις οποίες έπρεπε να τηρούν τα προϊόντα τους για να είναι συμβατά με την ΟΠΕ.

¹⁹ Το ισπανικό σύστημα υποχρεωτικής χρηματοοικονομικής ασφάλειας εξαιρεί τους φορείς εκμετάλλευσης που εκτιμάται ότι μπορούν να προκαλέσουν ζημία στο περιβάλλον κάτω των 300 000 € (ή μεταξύ 300 000 € και 2 εκατ. € όταν οι φορείς εκμετάλλευσης εφαρμόζουν το EMAS/ISO 14001). Έτσι θα μπορούσε να εξαιρεθεί μεγάλος αριθμός φορέων εκμετάλλευσης από την υποχρεωτική χρηματοοικονομική ασφάλεια, πράγμα που καθιστά εύκολη την εφαρμογή του συστήματος, αλλά η πιθανή περιβαλλοντική ζημία όλων των δραστηριοτήτων του παραρτήματος ΙΙΙ θα έπρεπε να αναλυθεί.

²⁰ Τούτο ισχύει για την Ισπανία (βλ. ανωτέρω) και την Τσεχική Δημοκρατία.

Τα αποτελέσματα των μελετών που διενεργήθηκαν για την παρούσα έκθεση και η κτηθείσα πείρα από την εφαρμογή της ΟΠΕ δείχνουν ότι μπορούν να ληφθούν πολλά μέτρα **για να βελτιωθούν η εφαρμογή και η αποτελεσματικότητα της οδηγίας**:

- (1) Προώθηση της **ανταλλαγής πληροφοριών και της επικοινωνίας** μεταξύ των βασικών ενδιαφερομένων (φορείς εκμετάλλευσης, αρμόδιες αρχές, πάροχοι χρηματοοικονομικής ασφάλειας, βιομηχανικές ενώσεις, κυβερνητικοί εμπειρογνώμονες, ΜΚΟ και η Επιτροπή).
- (2) Οι βιομηχανικές ενώσεις, οι ενώσεις οργανισμών χρηματοοικονομικής ασφάλειας και οι αρμόδιες αρχές που εφαρμόζουν την οδηγία θα πρέπει να συνεχίσουν να προωθούν την **ευαισθητοποίηση των επιμέρους φορέων εκμετάλλευσης και των παρόχων χρηματοοικονομικής ασφάλειας** με δράσεις ευαισθητοποίησης.
- (3) Ανάπτυξη περαιτέρω **οδηγιών ερμηνείας** για την εφαρμογή της ΟΠΕ, ειδικότερα πιθανών **κατευθυντηρίων οδηγιών σε επίπεδο ΕΕ** για το παράρτημα II της οδηγίας. Βασικοί ορισμοί και έννοιες, όπως «περιβαλλοντική ζημία», «σημαντική ζημία», «αρχική κατάσταση» που ερμηνεύονται διαφορετικά κατά την εφαρμογή σε εθνικό επίπεδο, θα συζητηθούν στην ομάδα κυβερνητικών εμπειρογνομόνων για θέματα περιβαλλοντικής ευθύνης και πρέπει να διευκρινισθούν και να εφαρμοστούν ενιαία.
- (4) Τα κράτη μέλη καλούνται να τηρούν **αρχεία ή μητρώα** υποθέσεων που υπάγονται στην ΟΠΕ²¹. Τούτο θα επιτρέψει να συναχθούν συμπεράσματα για την καλύτερη δυνατή εφαρμογή της οδηγίας και θα ενθαρρύνει τα ενδιαφερόμενα μέρη. Θα βοηθήσει επίσης τα κράτη μέλη να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους υποβολής εκθέσεων δυνάμει του άρθρου 18 παράγραφος 2 της ΟΠΕ και θα επιτρέψει να κριθεί η αποτελεσματικότητα της ΟΠΕ με βάση πραγματικές υποθέσεις.

Τα γεγονότα δείχνουν ότι, παρά τη χρηματοοικονομική κρίση, η αγορά ασφαλίσεων στον τομέα της περιβαλλοντικής ευθύνης στην ΕΕ αναπτύσσεται και ότι προσφέρει μεγαλύτερη ποικιλία προϊόντων. Αναμένεται ότι μεγαλύτερη νομική σαφήνεια²² θα οδηγήσει σε πιο προβλέψιμη και νομικά ασφαλέστερη εφαρμογή των κριτηρίων της ΟΠΕ από τις αρμόδιες αρχές και φορείς εκμετάλλευσης κατά την αντιμετώπιση περιπτώσεων ζημίας που υπάγονται στην εν λόγω οδηγία.

Λόγω ελλείψεως πρακτικής εμπειρίας κατά την εφαρμογή της ΟΠΕ, η Επιτροπή συνάγει το συμπέρασμα ότι **δεν υπάρχει επαρκής αιτιολόγηση στο παρόν στάδιο για τη θέσπιση ενός εναρμονισμένου συστήματος υποχρεωτικής χρηματοοικονομικής ασφάλειας**. Για να συναχθούν αξιόπιστα συμπεράσματα, θα πρέπει να εξεταστεί περαιτέρω η πρόοδος που σημειώνεται στα κράτη μέλη τα οποία επέλεξαν την υποχρεωτική χρηματοοικονομική ασφάλεια, στην οποία συμπεριλαμβάνεται και η σταδιακή προσέγγιση, και στα κράτη μέλη που δεν εισήγαγαν τέτοιας μορφής ασφάλεια. Η Επιτροπή θα παρακολουθήσει επίσης στενά τις πρόσφατες εξελίξεις, όπως την πετρελαιοκηλίδα στον Κόλπο του Μεξικού, που μπορεί να προσφέρει την αιτιολόγηση για την ανάληψη τέτοιας πρωτοβουλίας σ' αυτόν τον τομέα.

Η Επιτροπή θα επανεξετάσει τη λύση της υποχρεωτικής χρηματοοικονομικής ασφάλειας πιθανώς ακόμη και πριν από την **αναθεώρηση της οδηγίας που προβλέπεται για το 2014** σε

²¹ Η Επιτροπή γνωρίζει τις προσπάθειες που καταβάλλουν τα κράτη μέλη σ' αυτόν τον τομέα. Ορισμένα από αυτά έχουν ενσωματώσει διατάξεις στη μεταφορά της οδηγίας.

²² Βλ. για παράδειγμα τις δύο προδικαστικές αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου στις ιταλικές υποθέσεις *Rada de Augusta* C-378/08 και τις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-379/08 και C-380/08, όπου το Δικαστήριο διευκρίνισε ζητήματα σχετικά με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» και τις υποχρεώσεις των αρμοδίων αρχών, όπως ο καθορισμός της αιτιώδους συνάφειας, προσδιορισμός και τροποποίηση των μέτρων αποκατάστασης, προσδιορισμός των μερών που φέρουν την ευθύνη, κλπ.

συνδυασμό με την έκθεση της Επιτροπής δυνάμει του άρθρου 18 παράγραφος 1 της ΟΠΕ. Επιπλέον, η παρούσα έκθεση επεσήμανε **αριθμό άλλων ζητημάτων** τα οποία χρήζουν άμεσης προσοχής. Όσον αφορά τη γενική αναθεώρηση της ΟΠΕ που προβλέπεται για το 2013/2014, η αξιολόγηση, σε συνεχή βάση, της πιθανής γρηγορότερης εφαρμογής των ακόλουθων αντίστοιχων μέτρων θα ξεκινήσει χωρίς καθυστέρηση:

- **Πεδίο εφαρμογής της οδηγίας:** Ενώ η ΟΠΕ καλύπτει συγκεκριμένες μορφές περιβαλλοντικής ζημίας, κυρίως στη χερσαία επικράτεια, η κάλυψη του θαλάσσιου περιβάλλοντος είναι ατελής. Η ΟΠΕ επεκτείνεται στα παράκτια ύδατα και στα χωρικά ύδατα όσον αφορά τη «ζημία στο ύδωρ» (μέσω της οδηγίας-πλαισίου για το νερό), και σε προστατευόμενα θαλάσσια είδη και στις τοποθεσίες Natura 2000 που υπάγονται στη δικαιοδοσία των κρατών μελών (που επεκτείνεται στην αποκλειστική οικονομική ζώνη και στην υφαλοκρηπίδα, κατά περίπτωση), χωρίς να εγγυάται επί του παρόντος την πλήρη αποκατάσταση ζημίας που προκαλείται στο θαλάσσιο περιβάλλον. Η ζημία που προκαλείται στο θαλάσσιο περιβάλλον λόγω πετρελαιοκηλίδας από γεωτρήσεις πετρελαίου δεν αντιμετωπίζεται, επομένως, πλήρως από τις παρούσες διατάξεις της ΟΠΕ.
- **Οι αποκλίνοντες εθνικοί κανόνες μεταφοράς** προκαλούν πιθανές δυσκολίες, για παράδειγμα, στους παρόχους χρηματοοικονομικής ασφάλειας οι οποίοι αναγκάζονται να τροποποιούν γενόσημα προϊόντα για να τηρήσουν τις απαιτήσεις κάθε κράτους μέλους στα οποία προσφέρονται. Ένα υποχρεωτικό εναρμονισμένο σύστημα στην ΕΕ για τη χρηματοοικονομική ασφάλεια στο πλαίσιο της ΟΠΕ θα είχε μεγαλύτερη δυνατότητα επιτυχίας εάν υπήρχαν μικρότερες αποκλίσεις στις διάφορες εθνικές διατάξεις εφαρμογής.
- Η ανομοιόμορφη εφαρμογή των **εξαιρέσεων λόγω άδειας και λόγω εξέλιξης της τεχνολογίας** από τα κράτη μέλη.
- Η ανομοιόμορφη επέκταση του πεδίου για να καλυφθεί η **ζημία που προκαλείται σε είδη και σε φυσικούς οικότοπους** που προστατεύονται από την εθνική νομοθεσία.
- Η **καταλληλότητα των σημερινών οικονομικών ανωτάτων ορίων** που έχουν καθοριστεί για τα υπάρχοντα μέσα χρηματοοικονομικής ασφάλειας όσον αφορά πιθανά ατυχήματα ευρείας κλίμακας. Η ικανότητα των σημερινών μέσων χρηματοοικονομικής ασφάλειας να καλύπτουν μαζικά συμβάντα πρέπει να εκτιμηθεί σε συνδυασμό με τα εφαρμοστέα οικονομικά ανώτατα όρια και του δυναμικού των διαφόρων τύπων μέσων, όπως κεφάλαια, ασφάλιση, εγγυήσεις, κλπ. Σ' αυτό το πλαίσιο, η αναθεώρηση θα έχει ως στόχο να εντοπίσει τους πλέον αποτελεσματικούς τρόπους εξασφάλισης κατάλληλων οικονομικών πόρων σε περίπτωση συμβάντων ευρείας κλίμακας για τα οποία οι υπεύθυνοι φορείς διαθέτουν περιορισμένα ή ακόμη και ελάχιστα οικονομικά μέσα.